

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 7/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 mars 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 9/2014 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Sanna Sutter, inrikesministeriet

- överinspektör Elisa Alho-Kullström, Migrationsverket
- verksamhetsledare Marjaana Laine, Flyktingrådgivningen rf.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- utrikesministeriet
- justitieministeriet
- arbets- och näringsministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- högsta förvaltningsdomstolen
- Finlands Kommunförbund.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar i utlänningslagen. Genom propositionen genomförs Europaparlamentets och rådets omarbetade direktiv om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet.

Den gällande utlänningslagens bestämmelser motsvarar huvudsakligen direktivet. Det är emellertid skäl att i vissa avseenden precisera utlänningslagen på det sätt som direktivet förutsätter.

Avsikten är att lagen ska träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Syftet med ändringarna i utlänningslagen (301/2004) är att genomföra det omarbetade direktivet om normer för när tredjelandsmedborgare

eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbe-

hövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (nedan skyddsdirektivet). Finland har genom lag 323/2009 genomfört det tidigare skyddsdirektivet.

Skyddsdirektivet ingår i ett lagstiftningspaket som syftar till ett gemensamt europeiskt asylsystem och vars andra författningar godkändes i juni 2013. Skyddsdirektivet syftar till en mer enhetlig reglering och samtidigt till mer enhetliga praktiska åtgärder inom direktivets tillämpningsområde. De rättigheter och förmåner som beviljas personer med flyktingstatus och personer med status som subsidiärt (nedan "alternativt" i enlighet med utlänningslagen) skyddsbehövande har genom direktivet närmats till varandra. Avsikten har varit att förtydliga de juridiska begreppen och säkerställa att lagstiftningen motsvarar rättspraxis i EU-domstolen och Europadomstolen.

Utskottet konstaterar att Finlands utlänningslag redan nu har bestämmelser om lika rättigheter och förmåner för personer med flyktingstatus och personer med status som alternativt skyddsbehövande. De ändringar som nu föreslås avser främst precisering av begrepp i den gällande lagstiftningen samt kodifiering av rådande tillämpningspraxis, vilken är baserad på motiveringarna i tidigare regeringspropositioner. Sammantaget kan det konstateras att skyddsdirektivet medför tämligen små ändringsbehov i Finlands lagstiftning och praxis.

Bestämmelserna i 107 § 1 mom. 5 punkten och 2 mom. i utlänningslagen gäller upphörande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande på grund av att de förhållanden som ledde till att skydd beviljades har upphört att råda eller förändrats i sådan mån att skydd inte längre behövs. Regeringen föreslår att det till 107 § fogas en ny 3 punkt enligt vilken 1 mom. 5 punkten och 2 mom. inte ska tillämpas på flyktingar som kan återoppta tungt vägande skäl grundade på tidigare förföljelse för att inte vilja begagna sig av det lands skydd vari han eller hon är medborgare eller det land där han eller hon tidigare var permanent bosatt.

Den föreslagna ändringen i 107 § 3 mom. grundar sig på artikel 11.3 i skyddsdirektivet,

enligt vilken flyktingar av tungt vägande skäl grundade på tidigare förföljelse kan neka att begagna sig av det lands skydd vari han eller hon är medborgare eller det land där han eller hon tidigare hade sin varaktiga vistelseort. Direktivets artikel 16 om subsidiärt skydd innehåller en motsvarande bestämmelse. Ändringen av direktivets artikel 11 motsvarar enligt propositionen artikel 1 C 5 och 6 i flyktingkonventionen. Av propositionen framgår också att bestämmelserna i det tidigare skyddsdirektivet och i gällande 107 § 4 mom. förutsätter att det vid bedömningen av om en persons flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande ska återkallas alltid ska göras en individuell utredning och en lika grundlig totalbedömning som vid beviljande av flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande. För att det överhuvudtaget ska vara möjligt att överväga ett återkallande av skyddsstatusen måste förändringen i förhållandena vara väsentlig och varaktig. Lagändringen motsvarar enligt utredning dagens tillämpningspraxis.

UNHCR har behandlat artikel 1 C 5 i flyktingkonventionen i sin handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning (Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status). Enligt handboken gäller undantaget i fråga om upphörande av skyddsstatusen sådana specialfall där en person tidigare kan ha utsatts för en mycket svår förföljelse och av den anledningen inte upphör att vara flykting även om det skett positiva förändringar i hemlandet. Det är enligt handboken allmänt accepterat att en person som lidit under ohyggliga former av förföljelse eller dennes familj inte kan förväntas återvända till hemlandet. Även om förhållandena i hemlandet eller i det land där personen tidigare hade sin varaktiga vistelseort har förändrats, innebär detta inte nödvändigtvis en förändring i befolkningens attityd eller i den berördes personliga upplevelse av förhållandena, mot bakgrund av hans eller hennes tidigare erfarenheter. I vilket fall sätter handboken upp en hög tröskel för de tvingande skäl som kan ligga till grund för att skyddsstatusen inte upphör.

Enligt uppgift fattade Migrationsverket under 2013 cirka 100 beslut om upphörande eller återkallande av flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande. Enligt utredning har det i Migrationsverkets praxis inte förekommit situationer där undantaget i fråga om tvingande skäl skulle ha tillämpats och skyddsstatusen därför inte skulle ha upphört eller återkallats. Enligt en bedömning presenterad för utskottet kommer det att uppstå få situationer där bestämmelsen om undantag tillämpas. Givetvis avgör domstolarna i sista hand hur bestämmelserna om undantag tillämpas.

Utskottet har av sakkunniga uppmärksammat på att finska staten i enlighet med FN-konventionen mot tortyr (CAT) är skyldig att ordna vård och rehabilitering av den som utsatts för tortyr. Också artikel 30.2 i det omarbetade skyddsdirektivet ålägger medlemsstaterna att på samma villkor som för egna medborgare ge lämplig hälso- och sjukvård till utsatta personer som har beviljats internationellt skydd.

Utskottet konstaterar att medlemsstaterna enligt artikel 20.3 i skyddsdirektivet ska beakta situationen för utsatta personer i genomförandet av direktivets kapitel om internationellt skydd. Utsatta personer är till exempel underåriga, ensamkommande barn, funktionshindrade, äldre, gravida, ensamstående föräldrar med underåriga barn, offer för människohandel, personer med mentala störningar och personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld. Enligt punkt 4 i artikeln ska detta endast gälla de personer som man finner har särskilda behov efter en individuell bedömning av deras situation.

Enligt artikel 30.2 i skyddsdirektivet ska medlemsstaterna, på samma villkor som för medborgare i den medlemsstat som har beviljat skydd, ge lämplig hälso- och sjukvård, inklusive behandling av mentala störningar när så behövs, till personer som har beviljats internationellt skydd och som har särskilda behov, till exempel gravida kvinnor, personer med funktionshinder, personer som har utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld eller underåriga som varit utsatta

för någon form av övergrepp, försummelse, utnyttjande, tortyr eller grym, omänsklig och förnedrande behandling eller som har drabbats av väpnade konflikter.

Jämfört med det tidigare skyddsdirektivet har det till exempelförteckningen i artikel 20.3 i det omarbetade direktivet fogats omnämnanden av offer för människohandel och personer med mentala störningar, och till artikel 30.2 ett omnämnande av att behandling av mentala störningar ingår i hälso- och sjukvården. Den utvidgade exempelförteckningen medför enligt utredning inget behov av ändringar i den nationella lagstiftningen. Behandling av mentala störningar har i Finland redan tidigare ansetts ingå i hälso- och sjukvården.

Skyddsdirektivets kapitel om internationellt skydd gäller personer som redan beviljats uppehållstillstånd på basis av internationellt skydd. De har permanent uppehållstillstånd i Finland och en hemkommun enligt lagen om hemkommun. De har därmed rätt till offentlig hälso- och sjukvård på samma grunder som finländska medborgare. Utifrån klientens individuella situation bedöms vårdbehovet av en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården.

Rehabilitering av tortyroffer tillhandahålls vid sidan av den offentliga vården också av de rehabiliteringscenter för tortyroffer som med stöd av Penningautomatföreningen drivs av diakonissanstalterna i Helsingfors och Uleåborg. Förutom att de erbjuder riksomfattande undersöknings-, terapi- och konsultationstjänster för torterade flyktingar och asylsökande säkerställer de också att de inhämtade kunskaperna och färdigheterna traderas till den offentliga hälso- och sjukvården. Det är motiverat att se till att denna specialkompetens tryggas på lång sikt.

Behovet att i utlänningslagen infoga bestämmelser om skyldigheten att beakta situationen för utsatta personer kommer enligt uppgift att behandlas i samband med det nationella genomförandet av direktiven om asylprocedur och mottagande. Propositionerna om dessa frågor ska enligt planerna lämnas till riksdagen under riksmötet 2014.

FvUB 7/2014 rd — RP 9/2014 rd

Sammantaget anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget utan ändringar.

Helsingfors den 10 april 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
vordf. Mika Kari /sd
medl. Heikki Autto /saml
Jussi Halla-aho /saf
Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /saf

Risto Kalliorinne /vänst
Elsi Katainen /cent
Timo V. Korhonen /cent
Markus Lohi /cent
Tapani Mäkinen /saml
Osmo Soininvaara /gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.

RESERVATION

Motivering

Ett uppehållstillstånd på basis av skyddsbehov bör vara av temporär art och inte en väg till permanent vistelse i landet. Trovärdigheten i asylförfarandet förutsätter att skyddsstatusen upphör om de förhållanden i den stat där den berörde är medborgare eller i det tidigare bosättningslandet vilka låg till grund för skyddsstatusen har upphört att råda.

Vi ser det inte som motiverat att ett återopande av tidigare upplevd förföljelse som redan

upphört och ovilja att begagna sig av den statskydd där personen är medborgare eller det tidigare bosättningslandets skydd utgör en grund för att förlänga skyddsstatusen.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslaget godkänns med följande ändringar:

Lag**om ändring av utlänningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 87 b, 88 d, 88 e *och* 105 b § (*utesl.*), sådana de lyder, 87 b, 88 d *och* 88 e § (*utesl.*) i lag 323/2009 och 105 b § i lagarna 1158/2006 och 973/2007, som följer:

87 b, 88 d, 88 e, 105 b §
(Som i FvUB)

*107 §
(Utesl.)*

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i FvUB)

Helsingfors den 10 april 2014

Jussi Halla-aho /saf
Pirkko Mattila /saf
Reijo Hongisto /saf